

## ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

**Павлова О. В.** Влияние международного законодательства на развитие экологической демократии в Украине.

*В статье проанализированы вопросы экологической демократии сквозь призму правового регулирования международными нормативными актами. Охарактеризовано понятие, принципы экологической демократии и установлено соответствие национального законодательства с международными нормами права.*

**Ключевые слова:** экологическая демократия, принципы экологической демократии, Орхусская конвенция, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции, проект Маастрихтской декларации.

**Pavlova O. V.** The impact of international law for the development of ecological democracy.

*This paper assesses the ecological democracy issues in the light of international law regulation. The concept of ecological democracy is developed through the principles of ecological democracy and consistency of the national legislation with international law.*

**Key words:** ecological democracy, the principles of ecological democracy, Aarhus Convention, the Compliance Committee of the Aarhus Convention, Draft Maastricht declaration.

Надійшла до редколегії 14.11.2014 р.



**Юлія Анатоліївна Чуприна,**  
здобувачка  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

УДК 340.15(477)

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ХХ СТОЛІТТІ

*У статті розкрито основні напрямки, етапи становлення та розвитку водного законодавства, проаналізовано базові комплексні акти, розглянуто формування і розвиток системи державних органів управління водними ресурсами, простежено формування корпусу актів про відповідальність за охорону та раціональне використання водних ресурсів.*

**Ключові слова:** водне законодавство України, раціональне використання водних ресурсів, охорона водних багатств.

Актуальність даної статті зумовлена необхідністю системної історико-правової розробки водного законодавства ХХ ст. з виділенням основних напрямків його розвитку. Дослідженнями в галузі водного законодавства, а отже

й окремими питаннями його історії, займались такі вчені, як: Г. А. Аксєнєнєк, В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Г. К. Гінс, Л. І. Дембо, О. С. Колбасов, В. І. Корецький, Д. О. Сиваков, А. К. Соколова, Д. С. Флексор, М. В. Шульга та ін. Виявлення динаміки розвитку водного законодавства дозволяє проаналізувати його нинішній стан в системі сучасного права і намітити перспективи його подальшої еволюції.

Ретроспективно у водному законодавстві можна виділити два основних напрямки: акти щодо раціоналізації використання водних ресурсів і норми, що гарантують пріоритетну охорону особливо цінних водних багатств.

Так, «Декрет про землю» 1917 р., з якого по суті починається радянське законодавство, яке і мало перевагу в Україні у XX ст., хоч і встановлював нові форми власності на природні багатства, але в рамках попередньої парадигми розвивав основи для обох аспектів.

Декрет ВЦВК «Про соціалізацію землі» від 19.02.1918 р. закріпив тенденцію раціоналізації водокористування, яка отримала подальший розвиток у Декреті РНК «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, монастирських, поміщицьких земель» від 03.04.1920 р. та постанові ВУЦВК «Про ліквідацію приватної власності на землю, воду та інші природні багатства» від 29.12.1922 р.

Початок пріоритетної охорони й заповідного режиму вод закріпив Декрет РНК «Про перехід маєтків, сільськогосподарських підприємств і ділянок землі, що мають у культурно-просвітницькому та промисловому відношенні загальнодержавне значення, у відання Народного Комісаріату Землеробства» від 01.10.1918 р. Цей охоронний пріоритет розвивається в Декреті РНК УСРР «Про оголошення частин колишнього маєтку Фальц-Фейна «Асканія-Нова» і «Елізаветфельд» народним заповідником» 1919 р. [1] та Декреті РНК УРСР «Про Асканія-Нова» від 08.12.1921 р. Статус водних ресурсів у заповідних зонах врегулювала постанова Української економічної наради «Про державний рибний заповідник «Антоніна» від 11.02.1922 р. Наступним кроком у цьому напрямку стала постанова РНК УРСР «Про зміну п. 4 Постанови «Про утворення Приморського заповідника на берегах Чорного та Азовського морів» від 10.01.1931 р. Проміжний підсумок розвитку заповідної справи підвела постанова РНК «Про державні природні заповідники УРСР» від 19.09.1935 р. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про заходи щодо упорядкування державних заповідників і пам'яток природи на території УРСР» 1946 р. була покликана врахувати особливості охорони водних багатств в повоєнний час [2]. Надалі ціла низка законодавчих актів закріпила систему і режим охорони вод, який певною мірою діє і понині.

Встановлюється порядок часткової або повної заборони використання особливо цінних водних об'єктів. Щоб уникнути негативного впливу на заповідні води виділяються особливі охоронні зони, розширюється сама мережа заповідників і заказників.

Значну роль у розвитку заповідної охорони водних багатств у 70-ті рр. ХХ ст. почали відігравати міжнародні конвенції, учасником яких була й Україна, та національні акти, прийняті на виконання прийнятих зобов'язань.

Близько до охоронного пріоритету примикали акти про особливу роль водних ресурсів у розвитку садівництва, функціонуванні лікувальних місцевостей (рекреаційних зон) і в підтримці зелених насаджень у населених пунктах. Встановлювалися гігієнічні вимоги до зон рекреації водних об'єктів.

Системоутворюючим фактором розвитку водного законодавства, основою вибудовування ієрархії складових його норм і критерієм виявлення етапів еволюції цієї галузі є особлива категорія базових комплексних актів. Особливо рельєфно ці акти виділяються у другій половині ХХ ст. До них можна віднести постанову Ради Міністрів УРСР «Про охорону природи на території УРСР» від 03.06.1949 р., постанову ЦК і Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо упорядкування використання та посилення охорони водних ресурсів СРСР» від 22.04.1960 р. № 425 і постанову ЦК і Ради Міністрів УРСР «Про заходи щодо упорядкування використання та посилення охорони водних ресурсів Української РСР» від 21.06.1960 р.

Особливе місце в системі водного законодавства належить Закону УРСР «Про охорону природи» [3], та, у розвитку його, Закону УРСР «Про внесення змін і доповнень в Закон про охорону природи УРСР» 1964 р., постанові Ради Міністрів УРСР «Про поліпшення охорони природи, раціонального використання та відновлення природних багатств УРСР» від 08.05.1964 р. та Указу Президії ВР України «Про внесення змін і доповнень в Закон про охорону природи УРСР» від 25.08.1970 р. На цій нормативній основі вибудовується і інституціональна структура на чолі з Державним комітетом Ради Міністрів УРСР з охорони природи, Міжвідомчою науково-технічною Радою з комплексних проблем охорони природи і Комісією Верховної Ради з охорони природи.

Наступним етапом у розвитку водного законодавства став Закон СРСР «Про затвердження Основ водного законодавства СРСР» від 10.12.1970 р. і Закон УРСР з Постанови Верховної Ради УРСР «Про затвердження Водного кодексу УРСР» від 09.06.1972 р. Велике значення у реалізації норм Водного кодексу мало створене в 1971 р Міністерство меліорації і водного господарства Української РСР і Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок введення в дію Водного кодексу Української РСР» від 20.10.1972 р.

Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів республіки» від 08.05.1973 р. нормативно закріпила державну політику у сфері охорони водних та інших природних ресурсів. Інституалізується громадська підтримка екологічної політики України, вводиться водний кадастр, державна охорона водних ресурсів часто коригується постійним контролем за виконанням Закону про охорону природи і водного законодавства, значну роль в якому починає відігравати Державний комітет України по водному господарству. Удосконалю-

ються правила охорони вод та діяльність Державного комітету по водному господарству [4]. У 1995 р приймається Водний кодекс України [5] і намічаються перспективи подальшого вдосконалення державного управління в галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Інтенсивно відбувається процес формування та розвитку системи державних органів управління водними ресурсами та об'єктами, тісно пов'язаними з охороною вод. Починаючи з 1933 р в умовах розбудови промисловості й сільського господарства в законодавстві особлива увага приділяється обліку водних і пов'язаних з ними ресурсів, підготовці кадастру, вдосконалюється структура органів та їх повноваження. Відбувається диференціація органів управління окремими секторами водного господарства. Регулюванням використання вод займаються як спеціальні органи – Держкомітет Ради Міністрів УРСР по водному господарству, так і відомства таких суміжних галузей, як рибна промисловість або геологія та охорона надр, пов'язані з ґрунтовими водами. Особлива увага приділяється регламентації відводу природних ресурсів для спеціальних потреб.

Виходом на новий рівень управління стала постанова Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Положення про Державний Комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи» від 25.03.1968 р. і створення міжвідомчих центрів у цій сфері. Розширюється діапазон спеціалізованих міністерств і відомств. Розробляються схеми комплексного використання та охорони вод. Встановлюється порядок заборони використання водних об'єктів, що мають особливе державне значення або особливу наукову чи культурну цінність, а також видачі дозволів на спеціальне водокористування або надання водних об'єктів у відособлене користування. Удосконалюється система державного контролю за використанням та охороною вод. До охорони вод та інших природних багатств активно залучається громадськість (постанова Ради Міністрів УРСР від 18.09.1962 р. «Про затвердження Статуту Українського товариства охорони природи та сприяння розвитку природних багатств»). Удосконалюється державний облік вод і їх використання. Зміцнюється кадровий склад водоохоронних органів. Особлива увага приділяється порядку використання земель водного фонду та регламентації робіт у його рамках. Державний моніторинг вод неминуче передбачає формування державного водного кадастру [6], паспортизацію річок і водних шляхів, вдосконалення звітності щодо виконання приписів, а також контроль за ризиками у водному господарстві.

Із здобуттям незалежності у водному законодавстві України значну роль почали відігравати міжнародні угоди, акти на їх виконання і національні норми, що відповідають світовим тенденціям в охороні водних ресурсів.

Цікаво простежити, як у законодавстві формується корпус актів про відповідальність за охорону та раціональне використання водних ресурсів. Ця сфера стала предметом уваги Кримінального кодексу УРСР 1922 і 1927 рр. (ст. 99 та ін.). Норми кримінального, адміністративного та інших кодексів коректува-

лися відповідно з бурхливими соціально-економічними процесами наступних десятиліть. У деяких випадках адміністрування в цій сфері обмежувалося на користь судового розгляду справ. З'являються спеціальні норми відповідальності з регламентацією відшкодування заподіяної шкоди.

Що стосується систематизації в цій галузі, то кодифікація норм водного законодавства певною мірою відбувалася в рамках Земельного кодексу УСРР 1922 р., Закону «Про ліси» 1923 р. та інших галузевих кодексів, але спеціальний Водний кодекс, за прикладом Гірничого кодексу 1928 р., прийнятий у той час не був.

Особливий напрямок складають акти щодо регулювання індустріального, аграрного та побутового використання водних ресурсів. Ці аспекти враховуються при плануванні розвитку народного господарства. Встановлюється системний нагляд за водоймами зі створенням органів спеціальної компетенції [7]. Закріплюються норми охорони чистоти вод, які вживаються для питного, господарського та технічного водозабезпечення, а також для впорядкування користування водними ресурсами [8]. Регламентується плата за спуск стічних вод і вводяться штрафи за порушення встановленого порядку. Визначаються заходи відновлення особливо забруднених водних об'єктів. Впорядковується загальний порядок використання водних ресурсів промисловістю, комунальним і сільським господарством, а також міжгалузева взаємодія. З метою недопущення заподіяння шкоди водним ресурсам регламентується порядок прийому в експлуатацію об'єктів, пов'язаних з водокористуванням. Особлива увага приділяється охороні вод у системі іригації з встановленням плати за використання води для зрошення. Затверджуються стандарти гранично допустимих скидів, вводяться платежі за спеціальне використання водних ресурсів.

Діапазон правового регулювання доповнюється і вимогами розвитку атомної енергетики. Національне законодавство України збагачується нормами міжнародного права [9]. Надзвичайні ситуації змушують брати під контроль техногенні ризики у водному господарстві та нормативно забезпечувати попередження аварій.

У межах індивідуального, аграрного та побутового використання вод виділяються акти щодо інженерного облаштування водойм і забезпечення його надійної та безпечної експлуатації.

Значну увагу законодавець приділяє забезпеченню санітарного контролю за станом вод. Створюються органи загальної та спеціальної компетенції для його здійснення [10]. Встановлюється режим, методи і засоби санітарної охорони вод різних категорій.

Серія норм, що регламентують раціональне використання водних ресурсів, простежується і в рибоохоронному законодавстві. Насамперед законодавство закріплює нормальний біологічний режим водойм і акваторій, і попереджає таким чином забруднення і погіршення якості водних ресурсів. З цією ж метою формується система управління рибним господар-

ством. Низку норм спрямовано, з одного боку, на охорону вод від промислового забруднення, а з іншого – на збільшення рибних запасів. Особлива увага приділяється охороні цінних видів риби, підвищенню продуктивності водойм і порядку дозволу на їх використання. Встановлюється особливий режим використання акваторії заказників.

Особливий підрозділ водного законодавства регулює режим річок як резервуара прісної води, транспортних шляхів і місця існування риб та іншої водної фауни. Особлива увага приділяється малим річкам, система яких забезпечує родючість ґрунтів, сприятливий клімат, повноводність великих річкових артерій. Створюються спеціальні водоохоронні зони, вдосконалюється класифікація річок, засновується їх паспортизація.

Значна увага у водному законодавстві приділяється охороні морів, морського узбережжя, захисту від забруднення морського середовища і рятування морських акваторій у цілому. Вагому роль починають відігравати міжнародні конвенції, підписані Україною, та похідні національні акти в розвиток світових трендів [11]. Виділяються також положення, спрямовані на охорону життя людей, які відпочивають на морському узбережжі.

До другої половини XX ст. у результаті потужного індустріального ривка попередніх десятиліть, післявоєнної відбудови економіки і пов'язаного з цим інтенсивного споживання водних ресурсів ставиться питання про доступ до додаткових водних об'єктів. Постановою Ради Міністрів УРСР «Про порядок використання для водопостачання бурових свердловин, які ліквідуються при виконанні геологорозвідувальних робіт» від 01.03.1955 р. № 228 покладено початок низці актів про охорону особливої категорії ґрунтових вод. З цією метою поряд з нормативною базою створюються і спеціальні відомства в цій сфері [12], здійснюється класифікація і прогноз експлуатаційних запасів підземних водних ресурсів (постанова Ради Міністрів СРСР «Про затвердження класифікації експлуатаційних запасів і прогнозних ресурсів підземних вод» від 25.02.1983 р. № 177), регламентується порядок їх охорони та використання. Особливий аспект водоохоронних відносин виділяється й у сфері регулювання боротьби з ерозією ґрунтів.

Таким чином, два магістральні напрями розвитку водного законодавства – пріоритетна охорона цінних водних багатств і раціоналізація водокористування – в часовому поділі на етапи згідно з базовими актами виявилися в цілому діапазоні сфер: 1) охорона вод в заповідниках і заказниках; 2) формування системи державного управління водним господарством; 3) контакт національних актів з міжнародними угодами; 4) встановлення норм відповідальності за порушення водного законодавства; 5) регламентація індустріального, аграрного та побутового використання водних ресурсів; 6) акти про інженерне облаштування водойм; 7) забезпечення санітарного контролю за станом вод; 8) раціональне використання водних ресурсів в рибоохоронному законодавстві; 9) водний режим річок і морів; 10) охорона джерел ґрунтових вод; 11) регулювання водного балансу у сфері боротьби з ерозією ґрунтів.



**Список літератури:**

1. Про оголошення частин колишнього маєтку Фальцфейна «Асканія-Нова» і «Єлізавет-фельд» народно-заповідним парком : Декрет РНК УСРР від 03.04.1919 р. // ЗУ УСРР. – 1919. – № 16. – Ст. 176.
2. Об утверждении Положения о государственных заповедниках Украинской ССР : постановление СМ УССР от 05.10.1962 г. // СП УССР. – 1962. – № 10. – Ст. 141.
3. Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР от 30.06.1960 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.
4. Питання Державного комітету України по водному господарству [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 р. № 251. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP910316.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP910316.html).
5. Водный кодекс Украины від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=213/95-%C2%D0>.
6. Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.1996 р. № 413. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-96-%D0%BF>.
7. О государственной санитарной инспекции : постановление ВУЦИК и СНК УССР от 28.04. 1934 г. // СУ УССР. – 1934. – №17. – Ст. 139.
8. Об охране чистоты вод : постановление СНК УССР от 25.11.1932 г. // СП УССР. – 1932. – № 33. – Ст. 211.
9. Європейська угода про найважливіші внутрішні водні шляхи міжнародного значення від 19.01.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_342](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_342).
10. О санитарных органах республики : постанова СНК УССР от 01.06.1923 г. // СУ УССР. – 1923. – № 22-23. – Ст. 31.
11. Про участь України в Міжнародній конвенції щодо втручання у відкритому морі у випадках аварій, які призводять до забруднення нафтою, 1969 р. : постанова Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 496.
12. Об утверждении положения о Главном управлении геологии и охраны недр при СМ УССР : постановление СМ УССР от 11.09.1962 г. // СП УССР. – 1962. – № 9. – Ст. 123.

**Чуприна Ю. А. Основные направления развития водного законодательства Украины в XX веке.**

*В статье изложены основные направления, этапы становления и развития водного законодательства, проанализированы базовые комплексные акты, рассмотрены формирование и развитие системы государственных органов управления водными ресурсами, прослежено формирование корпуса актов об ответственности за охрану и рациональное использование водных ресурсов.*

**Ключевые слова:** водное законодательство Украины, рациональное использование водных ресурсов, охрана водных богатств.

**Chupryna Y.A. The main direction of development the water legislation in Ukraine in XX century.**

*The article outlines the main directions, stages in the development of water legislation, analyzed the basic complex acts, considered the formation and development of the system of public water management authorities, traced the formation of the body acts on the responsibility for the protection and rational use of water resources.*

**Key words:** water legislation of Ukraine, the rational use of water resources, protection of water resources.

*Надійшла до редколегії 17.02.2015 р.*